Lidstaat Nederland

Gerechtelijk apparaat

IFUD of Human Rights heeft ernstige twijfels over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van Het gerechtelijk apparaat in lidstaat Nederland en is van mening dat dat gerechterlijk systeem niet langer voldoet aan de vereisten van een vooraf bij wet ingesteld gerecht, zoals vereist door artikel 19, lid 1, VEU. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid volgt wel uit de Wet van de lidstaat, de ernstige twijfels behelzen echte de practische uitvoering en werking. Om die twijfels weg te nemen heeft de stichting het een en ander notarieel laten vastleggen met onder ede verklaring. Lidstaat Nederland is daarmee bekend.



DCO Bestuur en Onderwijs
Commissie Justitie

Intermediairy Foundation of the Universal Declaration of Human Rights
De heer J.P. van den Wittenboer
Postbus 324
5660 AH GELDROP

Plaats en Datum	Den Haag, 8 november 2007
Betreft	Onderzoek rechtsstaat door Tweede Kamer
Ons kenmerk	JUST070656
Uw kenmerk	Opleggen valsheidsprocedures notariële akten
Uw brief van	27 september 2007

Geachte heer Van den Wittenboer,

Uw bovengenoemde brief is onder de leden van de vaste commissie voor Justitie verspreid.

Dit betekent dat alle leden van de commissie kennis hebben kunnen nemen van uw brief.

Namens de commissie zeg ik u dank voor de toezending van uw brief.

Hoogachtend,

mr. D.S. Nava,
griffier vaste commissie voor Justitie

Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Plein 2
Den Haag

Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Tel: 070-318 2007
Fax: 070-318 3444

E-mail: cie.just@tweedekamer.nl



Brussel, 3.4.2019
COM(2019) 163 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD EN DE RAAD

Verdere versterking van de rechtsstaat in de Unie
Stand van zaken en mogelijke volgende stappen

I. INLEIDING

De rechtsstaat is een van de fundamentele waarden van de Europese Unie[1] en weerspiegelt onze gemeenschappelijke identiteit en gemeenschappelijke constitutionele tradities. Deze waarde vormt de basis van het democratisch systeem van elke lidstaat en is noodzakelijk om de bescherming van de grondrechten te waarborgen. Zij is ook van cruciaal belang voor de goede werking van de Europese Unie als ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, en als interne markt, waarin het recht doeltreffend en uniform wordt toegepast en begrotingsmiddelen overeenkomstig de toepasselijke regels worden besteed. De rechtsstaat zorgt ervoor dat de lidstaten en hun burgers kunnen samenwerken in een geest van wederzijds vertrouwen; vertrouwen in overheidsinstellingen, met inbegrip van het rechtsstelsel, is van cruciaal belang voor de goede werking van democratische samenlevingen. De rechtsstaat is ook een van de beginselen die aan het externe optreden van de EU ten grondslag liggen[2]. Het is kortom een algemeen aanvaard beginsel, waarvan de fundamentele betekenis welomschreven is en dat objectief kan worden beoordeeld, zodat tekortkomingen op een deugdelijke en stabiele basis kunnen worden vastgesteld.

Wat is de rechtsstaat?

De rechtsstaat is een van de fundamentele waarden van de Unie die in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn neergelegd. De rechtsstaat waarborgt dat alle overheidsbevoegdheden worden uitgeoefend binnen de wettelijke beperkingen die daaraan zijn gesteld, overeenkomstig de democratische waarden en de grondrechten en onder het toezicht van onafhankelijke en onpartijdige rechters. De rechtsstaat omvat onder andere de volgende beginselen: het legaliteitsbeginsel, dat een transparant, controleerbaar, democratisch en pluralistisch proces voor de vaststelling van wetgeving inhoudt, het rechtszekerheidsbeginsel, het verbod van willekeurige uitoefening van de uitvoerende macht, het beginsel inzake doeltreffende rechterlijke bescherming door onafhankelijke en onpartijdige rechters en inzake doeltreffende rechterlijke toetsing[3], met inbegrip van de eerbiediging van de grondrechten, het beginsel inzake de scheiding der machten, en het beginsel van gelijkheid voor de wet[4]. Deze beginselen zijn erkend door het Europees Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens[5].

De Europese Unie is zelf gegrondvest op het beginsel van de rechtsstaat en alles wat zij doet, is gebaseerd op verdragen waarmee alle lidstaten vrijwillig en op democratische wijze hebben ingestemd. Gezien het belang van de rechtsstaat voor het vertrouwen van de burgers in de Unie en de daadwerkelijke uitvoering van haar beleid, is de rechtsstaat cruciaal voor de toekomst van Europa. Er is meer erkenning gekomen voor de centrale plaats van de rechtsstaat in de manier waarop de EU werkt, en vanuit verscheidene hoeken is er

---

1 Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

2 Artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

3 Artikel 19 van het Verdrag betreffende de Europese Unie legt de lidstaten de verplichting op om daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren. Zoals het Hof van Justitie heeft uiteengezet, is het “inherent [...] aan het bestaan van een rechtsstaat” dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat, zaak C-72/15 *Rosneft*.

4 Mededeling van de Commissie van 11 maart 2014 aan het Europees Parlement en de Raad *Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat,* COM(2014) 158 final.

5 Bijlage bij de Mededeling van de Commissie van 11 maart 2014 aan het Europees Parlement en de Raad *Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat,* COM(2014) 158 final, en recente jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie, zaak C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas;* zaak C-216/18 PPU, *LM*, zaak C-619/18, *Commissie v Polen* (beschikking van 17 december 2018).

eensgezindheid ontstaan over de noodzaak een betere manier te vinden om de eerbiediging van de rechtsstaat in de Europese Unie te waarborgen[6]. Bovendien heeft de recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie onmiskenbaar bijgedragen aan de versterking van de rechtsstaat, door te bevestigen dat de Unie een gemeenschap van waarden is[7]. Deze mededeling heeft tot doel het debat over de verdere versterking van de rechtsstaat in de Unie te verrijken, en alle belanghebbenden op te roepen na te denken en zich uit te spreken over deze kwestie. Op basis daarvan zal de Commissie in juni haar eigen conclusies trekken.

De Europese integratie heeft zelf een aanzienlijke en duurzame bijdrage geleverd aan een op regels gebaseerde orde in Europa. De Unie heeft geleidelijk een ruimte van vrijheid, samenwerking en stabiliteit opgebouwd waarin lidstaten, burgers en bedrijven kunnen rekenen op een kader van voorspelbare en billijke regels en een stelsel van doeltreffende rechtsmiddelen. In dergelijke omstandigheden is vrede verzekerd, kan democratie gedijen en kunnen bedrijven tot bloei komen. Niettemin is in de afgelopen jaren in toenemende mate erkend dat de fundamentele waarden en beginselen van de Unie, met inbegrip van de rechtsstaat, onder druk staan en bijzondere aandacht vereisen. Zo is het duidelijk geworden dat er meer moet worden gedaan om ervoor te zorgen dat de rechtsstaat in de hele Unie wordt versterkt en gehandhaafd.

Het niet naar behoren beschermen van de rechtsstaat in alle lidstaten, is een aantasting van de hoeksteen van de Unie die bestaat in solidariteit, cohesie en het vertrouwen dat nodig is voor de wederzijdse erkenning van nationale beslissingen, en van de werking van de interne markt als geheel. Tekortkomingen die met de rechtsstaat verband houden, kunnen ook gevolgen hebben voor de economie, aangezien doeltreffende rechtsstelsels en robuuste kaders voor corruptiebestrijding van cruciaal belang zijn voor een goed functionerend ondernemingsklimaat en gezonde overheidsfinanciën[8].

Een probleem in verband met de rechtsstaat in één lidstaat heeft gevolgen voor de Unie als geheel, en dus heeft de Unie, hoewel er steeds in de eerste plaats een beroep moet worden gedaan op nationale controlemechanismen, een gedeeld belang bij het oplossen van problemen op het gebied van de rechtsstaat, waar zij ook voorkomen. Recente problemen in verband met de rechtsstaat in sommige lidstaten hebben aanleiding gegeven tot bezorgdheid over het vermogen van de Unie om dergelijke situaties aan te pakken. Het vertrouwen dat tekortkomingen kunnen worden verholpen, zou het vertrouwen tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de EU-instellingen helpen versterken.

Daarom heeft de EU een aantal instrumenten ontwikkeld om de rechtsstaat te helpen handhaven. Deze gaan verder dan artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat het meest opvallende mechanisme voor de bescherming van alle gemeenschappelijke waarden bevat, ook al wordt het slechts bij uitzondering gebruikt. Sinds 2014 bestaat er een

---

[6] De rechtsstaat is ook onderwerp geworden van het huidige debat over de toekomst van Europa, bijvoorbeeld met belangrijke bijdragen van verschillende Europese fracties en lidstaten.

[7] Zaak C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas*; zaak C-284/16, *Achmea*; zaak C-216/18 PPU, *LM*; zaak C- 621/18, *Wightman*; zaak C-619/18 R, *Commissie v Polen*, beschikking van 17 december 2018.

[8] Goed functionerende openbare instellingen dragen bij tot een hogere groei en zijn een eerste vereiste om de andere hervormingen met succes uit te voeren. Uit empirische analyses blijkt dat een betere institutionele kwaliteit over het algemeen wordt geassocieerd met een hogere productiviteit, zie de *jaarlijkse groeianalyse 2019*, COM(2018) 770 final.

preventief kader[9]. Thans worden andere ideeën besproken, waaronder het voorstel van de Commissie om de financiële belangen van de EU te helpen beschermen in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat[10], en ook de instelling van een Europees Openbaar Ministerie zou moeten bijdragen aan de bevordering van een gecoördineerde justitiële respons op dergelijke risico's in de lidstaten[11]. Al deze instrumenten berusten op een gemeenschappelijke opvatting over wat wordt bedoeld met de rechtsstaat, wat de belangrijkste kenmerken daarvan zijn en waar tekortkomingen kunnen ontstaan.

Kortom, de rechtsstaat is een centrale pijler van onze visie op de toekomst van Europa. Als onderdeel van de denkoefeningen in het kader van de informele bijeenkomst van de Europese Raad in Sibiu van 9 mei 2019 en de volgende strategische agenda van de Europese Raad wordt in deze mededeling de balans opgemaakt van de ervaring van de afgelopen jaren en worden enkele mogelijkheden aangereikt om na te denken over toekomstige maatregelen. Deze mededeling is gebaseerd op het bestaande publieke debat over de rechtsstaat in de Europese Unie en behelst een verzoek aan de instellingen van de Unie en de lidstaten, evenals andere belanghebbenden, om mee te denken over de manier waarop de instrumenten op het gebied van de rechtsstaat in de toekomst verder kunnen worden ontwikkeld[12].

II. DE HUIDIGE INSTRUMENTEN OP HET GEBIED VAN DE RECHTSSTAAT

1. Artikel 7 VEU en kader voor de rechtsstaat

Artikel 7 VEU wordt slechts uitzonderlijk toegepast, maar is het meest emblematische instrument waarmee de EU kan optreden in geval van een ernstige schending van de rechtsstaat in een lidstaat.[13] De procedure om te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending in het kader van artikel 7, lid 1, VEU in te roepen, is tot dusver in twee gevallen ingeleid: in december 2017 door de Commissie ten aanzien van Polen[14], en in september 2018 door het Europees Parlement ten aanzien van Hongarije[15]. Hoewel de totale gevolgen van de procedure van artikel 7 VEU zeer significant zijn en hoewel de dialoog met de betrokken lidstaat in het kader van artikel 7 VEU op zich een intrinsieke waarde heeft, kon de vooruitgang die de Raad in deze twee gevallen heeft geboekt, van meer betekenis zijn geweest. Om het artikel in de praktijk toe te passen, heeft

[9] Zie voetnoot 4 hierboven.

[10] Voorstel voor een verordening inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten, COM(2018) 324.

[11] https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en.

[12] Dit initiatief is gericht op het versterken van de rechtsstaat, maar bestrijkt geen grotere gebieden inzake democratie of grondrechten. De rechtsstaat is echter onlosmakelijk verbonden met grondrechten en democratie: het beginsel van de rechtsstaat is weliswaar in de eerste plaats gericht is op het beperken en op onafhankelijke wijze toetsen van de uitoefening van het overheidsgezag, maar het bevordert ook de democratie door ervoor te zorgen dat zij die overheidsgezag uitoefenen, verantwoording afleggen, en is absoluut noodzakelijk om de grondrechten te beschermen.

[13] Zie ook de mededeling van de Commissie van 15 oktober 2003 - *Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest*, COM(2003) 606 final.

[14] Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM(2017) 835 final, 20.12.2017.

[15] Resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2018 over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust (2017/2131(INL)).

de Raad nieuwe procedures moeten vaststellen, waarvan nog moet blijken of zij volledig doeltreffend zijn.

De Commissie heeft het **kader voor de rechtsstaat** in 2014 vastgesteld[16] en het Hof heeft de rol ervan erkend[17]. Het voorziet in een gefaseerd proces van dialoog met een lidstaat, opgebouwd met adviezen en aanbevelingen van de Commissie. Het kader heeft als doel te voorkomen dat er een systemische bedreiging voor de rechtsstaat ontstaat, welke tot een procedure uit hoofde van artikel 7 VEU zou nopen. De eerste — en tot dusver enige — keer dat het kader voor de rechtsstaat werd gebruikt, was de start van een dialoog met Polen in januari 2016[18]. Hoewel de dialoog heeft bijgedragen tot het vaststellen van de problemen en het ordenen van het overleg, werden daardoor de vastgestelde tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat niet verholpen, zodat de Commissie in december 2017 de procedure van artikel 7, lid 1, VEU heeft ingeleid.

2. Inbreukprocedures en prejudiciële beslissingen

De Commissie heeft een aantal **inbreukprocedures** ingeleid als reactie op ernstige problemen op het gebied van de rechtsstaat die verband hielden met een schending van het recht van de Unie, een wijze van EU-optreden die aan belang heeft gewonnen na recente uitspraken van het Europees Hof van Justitie (hierna “het Hof” genoemd).

Artikel 19, lid 1, VEU schrijft **daadwerkelijke rechtsbescherming** door onafhankelijke rechtbanken voor als een concrete uitdrukking van het beginsel van de rechtsstaat. Deze bepaling vormt de kern van een aantal prejudiciële verwijzingen van nationale rechterlijke instanties en door de Commissie voor het Hof ingeleide inbreukprocedures. Reeds in 2006 oordeelde het Hof dat het begrip “rechterlijke onafhankelijkheid” een autonoom Unierechtelijk begrip is en dat dit inhoudt dat rechters moeten worden beschermd tegen tussenkomst of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van hun oordeelsvorming in gevaar zouden kunnen brengen[19]. Daarop volgden in 2018 een aantal belangrijke arresten. Ten eerste oordeelde het Hof dat de lidstaten op grond van het Unierecht verplicht zijn ervoor te zorgen dat hun rechterlijke instanties voldoen aan de vereisten van een daadwerkelijke rechtsbescherming, die het rechtsstaatbeginsel concretiseert, en dat de onafhankelijkheid van de nationale rechterlijke instanties primordiaal is om die rechtsbescherming te waarborgen[20]. In andere arresten heeft het Hof de vereisten van de waarborgen inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid nader omschreven en gewezen op het essentiële belang ervan voor de goede werking van het stelsel van rechterlijke samenwerking die gestalte krijgt in het in artikel 267 VWEU neergelegde mechanisme van de prejudiciële verwijzing en voor instrumenten van afgeleid recht die op het beginsel van wederzijds vertrouwen zijn gebaseerd[21]. Het Hof heeft ook voorlopige maatregelen bevolen tot opschorting van nationale hervormingen die afbreuk zouden doen aan de

---

16 Zie voetnoot 4 hierboven.

17 Zie zaak C-619/18 R, *Commissie v Polen*, beschikking van 17 december 2018.

18 De dialoog vond plaats van januari 2016 tot december 2017. De Commissie heeft één advies en vier aanbevelingen uitgebracht.

19 Zaak C-506/04, *Wilson*.

20 Zaak C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*; zaak C-49/18, *Escribano Vindel*.

21 Zie met betrekking tot de samenstelling van een rechterlijk orgaan, de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschoning, wraking en afzetting van zijn leden, en tot de tuchtregeling voor rechters, zaak C-216/18 PPU, *Ierland v. LM* en zaak C-8/19 PPU, *RH*.

onafhankelijkheid van de rechterlijke macht[22]. Bij het Hof zijn nog andere, door nationale rechterlijke instanties en de Commissie voorlegde zaken aanhangig.

In zich ontwikkelende jurisprudentie van het Hof wordt ook benadrukt hoe systematische problemen in verband met de rechtsstaat specifieke **gevolgen kunnen hebben voor de financiën van de Unie**[23].

3. Andere mechanismen en kaders

Een aantal andere mechanismen en kaders helpen problemen in verband met de rechtsstaat in de lidstaten aan te pakken, hetzij op alomvattende wijze door middel van specifieke instrumenten, hetzij door middel van andere maatregelen inzake toezicht op nationaal beleid of op de toepassing van het EU-recht. Deze instrumenten dienen als systeem voor vroegtijdig waarschuwing en hebben een belangrijke preventieve rol, aangezien daarmee problemen inzake de rechtsstaat in de lidstaten kunnen worden aangepakt voordat er een beroep op artikel 7 moet worden gedaan.

- De cyclus van het **Europees semester** voor de coördinatie van het economische, fiscale en sociale beleid voorziet in landspecifieke analyses en doet aanbevelingen voor structurele hervormingen ter bevordering van groei. De analyse in het kader van dit instrument heeft betrekking op de bestrijding van corruptie, doeltreffende rechtsstelsels en de hervorming van het openbaar bestuur. Wanneer in de afzonderlijke landenverslagen ernstige problemen op deze gebieden worden vastgesteld, stelt de Raad gerichte landspecifieke aanbevelingen vast.
- In het jaarlijkse **EU-scorebord voor justitie** wordt ingegaan op een reeks indicatoren om de onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van nationale rechtsstelsels te beoordelen. Dit vergelijkend instrument wordt aangevuld met landspecifieke beoordelingen, die worden gepresenteerd in de landenverslagen, en waarmee een diepgaandere analyse kan worden gemaakt op basis van de nationale juridische en institutionele context.
- Het **mechanisme voor samenwerking en toetsing** is opgezet als een specifiek mechanisme voor Bulgarije en Roemenië, toen deze landen in 2007 lid werden van de Unie, om deze twee lidstaten bij te staan bij het aanpakken van resterende tekortkomingen op het gebied van justitiële hervorming, corruptiebestrijding en, wat Bulgarije betreft, georganiseerde misdaad[24]. Dit mechanisme is een overgangsmaatregel die zou moeten worden opgeheven zodra op bevredigende wijze aan de omschreven benchmarks is voldaan. De opgedane ervaring is relevant voor de aanpak van problemen op het gebied van de rechtsstaat in alle lidstaten.
- De **ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen** van de Commissie biedt technische ondersteuning voor structurele hervormingen in de lidstaten, onder meer op gebieden die relevant zijn voor het versterken van de eerbiediging van de rechtsstaat, zoals het openbaar bestuur, het rechtsstelsel en de bestrijding van corruptie. De ondersteuning wordt geboden op verzoek van de lidstaten en is toegesneden op de

[22] Zaak C-619/18 R, *Commissie v Polen*, beschikking van 17 december 2018.

[23] Het gaat onder meer om prejudiciële beslissingen over de noodzaak van een doeltreffend onderzoek naar belastingfraude of fraude met middelen van de Unie (zie bijvoorbeeld de zaken C-617/10, *Åkerberg Fransson*; C-105/14, *Taricco*; C-42/17 *M.A.S.*; en C-612/15 *Kolev*).

[24] https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en.

aanpak van de behoeften die te maken hebben met vastgestelde hervormingsprioriteiten[25].

- Ook de **Europese structuur- en investeringsfondsen** en de fondsen ter ondersteuning van het **beleid op het gebied van justitie en veiligheid** helpen de lidstaten het openbaar bestuur en de rechterlijke macht te versterken , en vergroten de capaciteit van de lidstaten om corruptie te bestrijden.[26] De fondsen hebben ook bijgedragen aan de verbetering van de institutionele capaciteit van overheidsinstanties en een doeltreffend openbaar bestuur door toepassing van ex-antevoorwaarden (in de financieringsperiode 2014-2020, die moeten worden gevolgd door "randvoorwaarden" in het kader van het meerjarig financieel kader 2021-2027)[27]. Dit versterkt het kader voor de toepassing van de rechtsstaat.

- Als onderdeel van de voorstellen voor het volgende meerjarig financieel kader heeft de Commissie **een nieuw mechanisme** voorgesteld **om de begroting van de Unie te beschermen in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten die de begroting aantasten of dreigen aan te tasten.**[28]Eerbiediging van de rechtsstaat is een essentiële voorwaarde om te voldoen aan de beginselen van goed financieel beheer en om de begroting van de Unie te beschermen. De voorgestelde verordening zou de Unie in staat stellen passende en evenredige maatregelen te nemen om deze problemen aan te pakken.

- Het **Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)** zorgt voor de opsporing en het onderzoek van fraude, corruptie en andere strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden en doet aanbevelingen aan de hand waarvan de nationale autoriteiten administratieve of gerechtelijke procedures kunnen inleiden. De oprichting van het **Europees Openbaar Ministerie** (EOM) zal een fundamentele ontwikkeling inhouden van het institutionele kader op EU-niveau en van de bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden. Het EOM zal eind 2020 operationeel worden en over de bevoegdheid beschikken om strafbare feiten die de begroting van de Unie schaden, strafrechtelijk te onderzoeken en te vervolgen. Het zal nauw samenwerken met OLAF.

- Als centraal onderdeel van het externe beleid van de EU is de rechtsstaat steeds belangrijker geworden in het proces van toetreding tot de EU en in het **nabuurschapsbeleid**. De versterking van belangrijke instellingen zoals de rechterlijke

---

25 Bij Verordening (EU) 2017/825 van 17 mei 2017 werd het steunprogramma voor structurele hervormingen opgezet, met 142,8 miljoen euro voor de periode 2017-2020. Bij Verordening (EU) 2018/1671 van 23 oktober 2018 werd Verordening (EU) 2017/825 gewijzigd om de financiële middelen van het steunprogramma voor structurele hervormingen te verhogen en de algemene doelstelling ervan aan te passen, en werden de financiële middelen op 222,8 miljoen euro gebracht. In het kader van de MFK-voorstellen voor 2021-2027 heeft de Commissie voorgesteld om 840 miljoen euro toe te wijzen voor technische ondersteuning en het instrument voor technische ondersteuning op te nemen in het voorstel voor een steunprogramma voor hervormingen, dat ook een "hervormingsinstrument" en een "convergentiefaciliteit" omvat.

26 De herziening van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie is bedoeld ter versterking van de analytische capaciteit van de Commissie om het vermogen van de lidstaten inzake fraudebestrijding en de doeltreffendheid en efficiëntie van de aan de lidstaten verleende bijstand te beoordelen. Daarnaast biedt de Commissie, ter versterking van de bescherming van de financiële belangen van de EU, de lidstaten richtsnoeren voor het opstellen van nationale fraudebestrijdingsstrategieën, die gericht zijn op het vaststellen en aanpakken van bestaande zwakke punten in de nationale systemen en op een betere coördinatie tussen nationale instanties en met het EU-niveau, onder andere met OLAF.

27 Voorstel voor een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (COM/2018/375), artikel 11.

28 Zie voetnoot 10 hierboven.

macht en de intensivering van de werkzaamheden ter bestrijding van corruptie zijn steeds belangrijker geworden in het kader van de inspanningen van de EU om hervormingen te stimuleren met het oog op de toetredingscriteria van Kopenhagen[29]. De rechtsstaat is ook stevig verankerd bij de toetredingsonderhandelingen, waar de algemene snelheid van de onderhandelingen afhangt van de vooruitgang die op dat gebied wordt geboekt[30]. In de strategie voor de Westelijke Balkan van februari 2018[31] wordt steeds meer de nadruk gelegd op hervormingen van de rechtsstaat en op de eerbiediging van de rechtsstaat als essentiële voorwaarde voor toetreding tot de EU.

III. BREDER DEBAT OVER DE RECHTSSTAAT

Het toenemende belang van de rechtsstaat als algemeen punt van zorg is tot uiting gekomen in bredere debatten binnen de instellingen en organen van de Unie[32] en op andere fora[33].

In oktober 2016 heeft het **Europees Parlement** een resolutie aangenomen over een EU-mechanisme voor democratie, de rechtsstaat en grondrechten[34]. In de resolutie werd de Commissie verzocht een allesomvattend toezichtmechanisme voor alle lidstaten en EU-instellingen, alsook een jaarlijkse cyclus van verslagen en aanbevelingen op te zetten. Dit verzoek werd in 2018 herhaald[35]. Daarnaast heeft het Europees Parlement resoluties aangenomen over de rechtsstaat in verschillende lidstaten.

Naast zijn duidelijke institutionele rol op grond van artikel 7 VEU heeft de **Raad** in de Raad Algemene Zaken een jaarlijkse "dialoog" over de rechtsstaat opgezet, waarbij elk jaar een specifiek thema wordt belicht. In het najaar van 2019 is onder het Finse voorzitterschap een evaluatie van dit proces gepland.

Een aantal **nationale parlementen** heeft ook bijgedragen aan de denkoefening over de rechtsstaat, door daarover resoluties aan te nemen en debatten te houden[36].

Buiten het kader van de EU heeft de **Raad van Europa** een cruciale rol gespeeld bij de ontwikkeling van definities en normen die van belang zijn voor de rechtsstaat. In de preambule van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden wordt de rechtsstaat als een element van het gemeenschappelijk erfgoed genoemd. De arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hebben

---

29 Zie https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.

30 Specifiek hoofdstuk 23 - Rechterlijke macht en grondrechten en hoofdstuk 24 - Justitie, vrijheid en veiligheid.

31 COM(2018) 65 final.

32 Bijvoorbeeld het Comité van de Regio's.

33 Bijvoorbeeld de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa/Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten.

34 Resolutie van het Europees Parlement van 25 oktober 2016 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende de instelling van een EU-mechanisme voor democratie, de rechtsstaat en grondrechten (2015/2254(INL))

35 Resolutie van het Europees Parlement van 14 november 2018 over de noodzaak van een omvattend EU-mechanisme voor de bescherming van democratie, de rechtsstaat en grondrechten (2018/2886(RSP))

36 Bijvoorbeeld de resolutie van het Franse parlement over de eerbiediging van de rechtsstaat in de Europese Unie; het rondetafelgesprek van 14 februari 2019 in de Vaste commissie Europese Zaken van de Nederlandse Tweede Kamer; of het debat van 12 maart 2019 in de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen. De belangstelling van nationale parlementen kwam ook tot uiting in het kader van de Conferentie van parlementaire commissies voor Uniezaken van de parlementen van de Europese Unie.

aanzienlijke bijdragen geleverd aan het definiëren, bevorderen en versterken van de rechtsstaat en de nauwe band tussen de rechtsstaat en de democratische samenleving onderstreept. De Commissie van Venetië van de Raad van Europa heeft in 2016 een lijst met criteria voor de rechtsstaat gepubliceerd[37]. De Raad van Europa heeft deze aanpak ook gevolgd in specifieke zaken die betrekking hebben op de lidstaten, door de expertise van de Commissie van Venetië en de Groep van staten tegen corruptie van de Raad van Europa (GRECO) in te zetten, en door middel van specifieke monitoring.

Ook **Europese justitiële netwerken**, **deskundigengroepen, juristenverenigingen en maatschappelijke organisaties** hebben bijgedragen tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijk opvatting op Europees en nationaal niveau en spelen een sleutelrol bij de bevordering van gemeenschappelijke normen en beste praktijken.

IV. BEOORDELING VAN DE TOT DUSVER OPGEDANE ERVARING

De tot dusver opgedane ervaring wijst op bepaalde gemeenschappelijke kenmerken die kunnen worden gebruikt bij toekomstige denkoefeningen, op basis van een aantal kernbeginselen. Ten eerste hebben zowel de EU als andere lidstaten een legitiem belang bij de goede werking van de rechtsstaat in elke lidstaat. Ten tweede moet de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de rechtsstaat in de allereerste plaats bij de afzonderlijke lidstaten liggen, en moet er in eerste instantie steeds een beroep worden gedaan op nationale rechtsmiddelen, aangezien niet alleen de rechtsorde van de EU, maar ook de nationale rechtsorde moet worden geëerbiedigd. Ten derde moet de rol van de EU op dit gebied objectief zijn en moet de EU alle lidstaten op dezelfde manier behandelen en zich baseren op de bijdrage van al haar instellingen overeenkomstig hun respectieve institutionele rol. Ten slotte mag het doel niet zijn om een sanctie op te leggen, maar dient dit te bestaan in het vinden van een oplossing die de rechtsstaat beschermt, waarbij samenwerking en wederzijdse ondersteuning centraal staan.

De noodzaak om normen betreffende de rechtsstaat te bevorderen

In de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens worden de belangrijkste EU-eisen en -normen bepaald die de EU en haar lidstaten moeten naleven om de rechtsstaat te waarborgen. De Raad van Europa heeft ook normen ontwikkeld en brengt adviezen en aanbevelingen uit die welomschreven richtsnoeren bieden om de rechtsstaat te bevorderen en te handhaven[38]. Deze eisen en normen vormen de basis voor de eerbiediging van de rechtsstaat in alle lidstaten, ongeacht hun grondwettelijke structuur.

Kernbeginselen zoals de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de scheiding der machten moeten worden verankerd in de politieke cultuur van de lidstaten. Wanneer een algemene Europese norm kan worden ingevoerd, kan die dienen als een benchmark voor de beoordeling van een mogelijke tekortkoming, maar ook als leidraad voor een oplossing.

---

[37] Lijst met criteria voor de rechtsstaat (“The Rule of Law Checklist”), Europese Commissie voor democratie middels het recht ("de Commissie van Venetië"), CDL-AD(2016)007.

[38] Bijvoorbeeld aanbeveling CM/Rec(2010)12 over “rechters: onafhankelijkheid, doeltreffendheid en verantwoordelijkheden”; lijst met criteria voor de rechtsstaat van de Commissie van Venetië, CDL-AD(2016)007; actieplan van de Raad van Europa inzake de versterking van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en onpartijdigheid; en de adviezen van de Commissie van Venetië en de beoordelingen van de Groep van staten tegen corruptie (GRECO).

De ervaring heeft echter geleerd dat deze jurisprudentie en deze beginselen en normen op nationaal niveau niet altijd voldoende bekend zijn. Als normen onvoldoende bekend zijn, kunnen zij geen relevante rol spelen als bron voor nationale beleidsmaatregelen, kunnen zij niet voldoende worden een rol spelen bij het debat over nationale hervormingen, en worden zij mogelijk in twijfel getrokken in het kader van de dialoog met EU-instellingen.

Herkenning van waarschuwingssignalen

Het vroegtijdig herkennen van waarschuwingssignalen in verband met de rechtsstaat kan vele voordelen hebben. Als een bepaalde ontwikkeling waarover de EU zich zorgen zou kunnen maken, vroegtijdig kan worden vastgesteld en door de betrokken lidstaat wordt erkend, kan dat punt van zorg op zinvollere wijze op het niveau van de EU ter sprake worden gebracht, wat kan volstaan om de nationale controlemechanismen in werking te stellen, zonder dat meer formele stappen op EU-niveau nodig zijn. Deze vroegtijdige waarschuwing kan op verschillende manieren tot stand komen.

Steeds terugkerende problemen zijn gemakkelijker te herkennen. Dat alle overheidsinstanties te allen tijde onderworpen dienen te zijn aan vastgestelde waarden, regels en procedures, maakt de kern uit van de rechtsstaat. De niet-naleving door overheidsinstanties en verkozen meerderheden in een lidstaat van het toepasselijke recht of de toepasselijke procedures, is een zeer duidelijk waarschuwingssignaal. Veel recente gevallen met weerklank op EU-niveau hadden bijvoorbeeld betrekking op de onafhankelijkheid van de gerechtelijke procedure. De rechterlijke macht vormt de kern van de rechtsstaat, en pogingen van politieke actoren om haar onafhankelijkheid en de bindende kracht van haar beslissingen te ondermijnen, door politieke of andere druk uit te oefenen op individuele rechters, door zich in specifieke zaken in te mengen, door rechterlijke beslissingen niet te eerbiedigen of zaken te heropenen waarin reeds definitieve rechterlijke beslissingen zijn gegeven, vormen een bekend verschijnsel. Andere recente voorbeelden hebben betrekking op verzwakte constitutionele hoven of andere mechanismen voor controle van door parlementen goedgekeurde wetten en van regeringshandelingen, of op het toenemend gebruik van uitvoeringsbesluiten. Een onduidelijk wetgevingsproces kan het voor politieke meerderheden gemakkelijker maken om “checks-and-balances” te verzwakken of te omzeilen. Herhaalde openbare aanvallen van een tak van de overheid op een andere hollen het grondbeginsel van de scheiding der machten uit. Problemen op dergelijke gebieden fungeren dan ook als waarschuwingssignalen die erop wijzen dat er een mogelijk probleem met de rechtsstaat aan het ontstaan is en kunnen de mogelijkheid bieden om in een vroeg stadium tot een dialoog te komen en een eventuele oplossing te vinden.

Meer in het algemeen houden corruptie en ambtsmisbruik op hoog niveau verband met situaties waarin de politieke macht de rechtsstaat ter zijde wil schuiven. Structurele zwakke punten kunnen ook leiden tot een context die een verhoogd risico op problemen in verband met de rechtsstaat meebrengt. Structurele zwakke punten in de rechtsstelsels, zoals onvoldoende waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid, leiden tot een verhoogd risico op druk op de rechterlijke macht. Evenzo kunnen algemene tekortkomingen in het openbaar bestuur leiden tot arbitraire besluiten en corruptie mogelijk maken, alsook tot omstandigheden waarin ambtenaren het moeilijker vinden om weerstand te bieden aan druk. Dergelijke kwesties dienen als indicatoren voor mogelijke problemen op het gebied van de rechtsstaat.

De eerste tekenen van bezorgdheid over de tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat zijn doorgaans afkomstig van actoren binnen de lidstaat. Vrijheid van meningsuiting en

informatie en vrijheid en pluralisme van de media zijn andere fundamentele waarden waarop de Europese Unie is gebouwd. Het maatschappelijk middenveld en onafhankelijke media zijn essentiële waakhonden in gezonde democratieën en spelen dus een belangrijke rol bij het ter verantwoording roepen van de machthebbers, door hun deelname aan het publieke debat en kritische benadering van overheidsbesluiten. Pogingen om dergelijke actoren te verzwakken of onder druk te zetten, zijn dan ook een ander waarschuwingssignaal.

Specifieke kennis van de lidstaten verdiepen

De mate waarin dergelijke waarschuwingssignalen worden herkend, en derhalve de mogelijkheid voor de Unie om tijdig op te treden, is afhankelijk van de kennis van de Commissie, de andere instellingen en de andere lidstaten. Bepaalde waarschuwingssignalen kunnen alleen worden herkend door een grondige kennis van de praktijken van de lidstaten te verwerven, door middel van een dialoog met autoriteiten en belanghebbenden. Dergelijke landspecifieke kennis is essentieel om mogelijke bedreigingen voor de rechtsstaat te helpen voorkomen en deze waar nodig doeltreffend aan te pakken. Het is ook belangrijk ervoor te zorgen dat de hervormingen die de lidstaten doorvoeren, volledig voldoen aan de wettelijke eisen van de EU en aan de Europese normen inzake de rechtsstaat. Ten slotte is het noodzakelijk de landenkennis te verdiepen om te bepalen hoe de middelen en technische bijstand van de EU de rechtsstaat in de lidstaten het best kunnen ondersteunen. Eerlijkheid, objectiviteit en gelijke behandeling moeten deel uitmaken van elk systeem om de rechtsstaat in de Unie te handhaven. Technische deskundigheid en de capaciteit voor analyse op het niveau van de Unie zijn essentieel om ervoor te zorgen dat bij de beoordelingen ten volle rekening wordt gehouden met nationale tradities, maar ook nog duidelijk kan worden aangegeven waar er problemen zijn.

Het Europees semester, aangevuld met het EU-scorebord voor justitie, is een goed kader gebleken voor de ontwikkeling van de landenkennis op het gebied van de rechtsstaat en er zou kunnen worden nagedacht over de vraag of het potentieel ervan verder kan worden benut.

De capaciteit van de EU verbeteren om te reageren op problemen in verband met de rechtsstaat

De ervaring van de afgelopen jaren en de bredere dialoog over dit onderwerp hebben duidelijk aangetoond dat de EU beter in staat moet zijn om te reageren in geval van ernstige problemen in verband met de rechtsstaat. Uit de ervaring met de lopende procedures uit hoofde van artikel 7 VEU is bijvoorbeeld gebleken dat er verder moet worden nagedacht over de vraag hoe deze procedure het best doeltreffend kan worden gevoerd. De problemen op het gebied van de rechtsstaat zijn ook heel verschillend en vragen elk om een passende respons op EU-niveau.

Er moeten derhalve verschillende vormen van EU-optreden mogelijk zijn. Zelfs een informeel signaleren van potentiële moeilijkheden in een vroeg stadium kan de nationale autoriteiten in staat stellen zich te bezinnen of nationale controlemechanismen in werking stellen.

Hoewel dialoog van essentieel belang is, wordt de kans dat de daaruit voortvloeiende actie de vereiste focus en richting heeft groter wanneer die dialoog binnen een gestructureerd proces plaatsvindt. Veel problemen op het gebied van de rechtsstaat zijn tijdgevoelig en hoe langer het duurt om ze op te lossen, des te groter het risico is dat ze dieper geworteld raken en de EU en de betrokken lidstaat schade berokkenen. Er zijn voordelen verbonden aan

tussenmaatregelen die evenredig zijn aan de ernst van het probleem en een lagere drempel hebben dan maatregelen in het kader van artikel 7 VEU. Wanneer dergelijke maatregelen ten uitvoer zijn gelegd, kunnen evaluaties of post-monitoring ook van nut zijn: de ervaring leert dat de toepassing van ex-antevoorwaarden voor EU-middelen een belangrijke stimulans is, maar dat, zodra een dergelijk eenmalig groen licht is gegeven, het risico bestaat dat een stap achteruit wordt gezet qua beleid of qua structuren.

EU-optreden heeft ook meer gezag als alle instellingen in het proces verantwoordelijkheid nemen, in overeenstemming met hun verschillende rollen. Optreden van de EU in een crisis, is politiek gevoelig en zal altijd aan kracht winnen wanneer het door een gemeenschappelijke aanpak wordt ondersteund. Steun van het Europees Parlement en de Raad voor het optreden van de Commissie en strengere interne procedures binnen de instellingen voor de aanpak van problemen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten, kunnen een krachtige manier zijn om te onderstrepen dat een lidstaat moet reageren en om te zorgen voor meer stimulansen om oplossingen te vinden.

Tekortkomingen op de lange termijn aanpakken door middel van structurele hervormingen

De EU heeft ook een steeds grotere rol gespeeld bij het versterken van de capaciteit en het functioneren van nationale autoriteiten en instellingen die een rol spelen in het kader van de nationale controlemechanismen.

EU-middelen hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de opbouw van capaciteit binnen overheidsinstellingen ter ondersteuning van de rechtsstaat. In de programmeringsperiode 2014-2020 heeft bijna de helft van de lidstaten gebruik gemaakt van structuurfondsen ter ondersteuning van hervormingen om de rechterlijke macht en het openbaar bestuur te versterken of ter bestrijding van corruptie. De desbetreffende werkzaamheden tonen ook aan dat de EU niet alleen haar bezorgdheid uitspreekt, maar ook praktische oplossingen biedt. Zo kan de ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen van de Commissie, in het kader van het steunprogramma voor structurele hervormingen, zij aan zij werken met nationale instellingen om te helpen bij hervormingen op het gebied van de rechtsstaat.

Het gebruik van EU-middelen en -programma’s voor het versterken van de rechtsstaat zal ook doeltreffender zijn wanneer dit ook wordt ondersteund door de aanbevelingen voor structurele hervormingen in het kader van het Europees semester.

Meer in het algemeen kan het beleid van de Unie op gebieden zoals overheidsopdrachten, betere regelgeving en samenwerking op het gebied van strafrecht en civiel recht, bijdragen tot een coherente toepassing van Europese normen die relevant zijn voor de rechtsstaat.

V. MOGELIJKE OPTIES VOOR DE TOEKOMST

Drie pijlers kunnen als de basis worden gezien van de effectieve handhaving van de rechtsstaat in de Unie. Ten eerste het **bevorderen** van de rechtsstaat, wat meebrengt dat de gemeenschappelijke werkzaamheden worden verdiept om het inzicht in het belang van de rechtsstaat in Europa te verspreiden. Ten tweede, het **voorkomen** van problemen op het gebied van de rechtsstaat, door het vermogen om in een vroeg stadium te interveniëren en het risico op escalatie te voorkomen. Ten slotte het vermogen om te zorgen voor een doeltreffende gemeenschappelijke **respons** wanneer een probleem van voldoende betekenis is vastgesteld.

Bevorderen: opbouwen van kennis en een gemeenschappelijke rechtsstatelijke cultuur

Een robuuste politieke en juridische cultuur die de rechtsstaat in elke lidstaat ondersteunt, is de beste garantie voor de rechtsstaat. De Unie eerbiedigt weliswaar de politieke en constitutionele structuren van de lidstaten, maar de verplichtingen uit hoofde van het lidmaatschap van de Unie en het democratische erfgoed van Europa houden in dat de nationale voorschriften en structuren de EU-normen en -regels inzake de rechtsstaat als gemeenschappelijke waarde van de EU tot uitdrukking moeten laten komen en moeten voldoen aan de rechtstatelijke waarborgen van het primaire en afgeleide EU-recht.

Bewustmaking van het grote publiek over het belang van de rechtsstaat in een democratie kan ook nuttig zijn en communicatieactiviteiten die erop gericht zijn burgers te bereiken, zouden kunnen worden ondersteund.

Om een dergelijke politieke en juridische cultuur in alle lidstaten te verdiepen en in stand te houden, is het van belang de kennis van de rechtsstatelijke jurisprudentie en normen te bevorderen, zodat bijvoorbeeld beoordelingen en adviezen van organen als de Commissie van Venetië en GRECO op nationaal niveau worden besproken. Dit zal het voor alle partijen duidelijker helpen maken wat er wordt verwacht, en op welke wijze instellingen en wetten basisbeginselen moeten weerspiegelen. Een gemeenschappelijke aanpak op deze gebieden kan bijdragen tot de bevordering van een sterke rechtstatelijke cultuur binnen alle relevante instellingen en beroepen.

Een gemeenschappelijke aanpak, en gemeenschappelijke regels en normen impliceren niet dat deze op identieke wijze ten uitvoer worden gelegd. Wanneer er echter een duidelijke gemeenschappelijke aanpak is, is het eenvoudiger om specifieke nationale systemen te benchmarken en erop te kunnen vertrouwen dat deze geschikt zijn voor het beoogde doel.

Dit is met name van belang omdat de eerbiediging van de rechtsstaat niet alleen afhangt van het bestaan van wetten en institutionele structuren, maar ook van de institutionele praktijk. Zo heeft de Commissie van Venetië de aandacht gevestigd op het belang van loyale samenwerking tussen instellingen als fundament voor de rechtsstaat: de aanvaarding door een deel van de staat dat andere delen legitieme functies uitoefenen die moeten worden geëerbiedigd. Deze loyale samenwerking kan onder druk komen te staan, zelfs als ze in wetten of grondwetten is vastgelegd. De uitwisseling van deskundigheid tussen beroepsbeoefenaars in verschillende lidstaten — zoals rechters, openbare aanklagers en corruptiebestrijdingsdeskundigen — kan bijdragen tot een inzicht in de praktische betekenis hiervan. Andere belangrijke aspecten van de rechtsstaat en een respectvol bestuur in de praktijk zijn onder meer transparante beleidsvorming en transparant wetgeven. In essentie blijkt uit dit alles dat overheidsinstanties een verantwoordingsverplichting hebben en onderworpen zijn aan beperkingen die in een democratische samenleving in acht moeten worden genomen.

De EU biedt een uniek platform voor de ontwikkeling en bevordering van de kennis van problemen op het gebied van de rechtsstaat. Zoals het Europees Parlement heeft voorgesteld, zou dit verder kunnen gaan dan de EU-instellingen, en zouden ook nationale parlementen en andere belangrijke actoren op nationaal niveau hierbij kunnen worden betrokken. Het maatschappelijk middenveld is bijzonder belangrijk, ook op regionaal en lokaal niveau. De Commissie heeft al voorgesteld om de financiering en ondersteuning van een florerend maatschappelijk middenveld en van de bevordering van het pluralisme van de media en de vorming van netwerken tussen belanghebbenden op het gebied van de rechtsstaat op te

voeren, en om Unie-brede organisaties, organen en entiteiten die een algemeen Europees belang op het gebied van justitie en de rechtsstaat nastreven, te ondersteunen[39].

De betrekkingen tussen de EU en de Raad van Europa zijn bijzonder relevant voor de bevordering van de rechtsstaat. De EU-instellingen en de lidstaten zouden deze verder kunnen ontwikkelen met het oog op de bevordering van een gemeenschappelijke rechtstatelijke cultuur binnen Europa.

.

De EU zou ook kunnen nagaan hoe de werkzaamheden van de Raad van Europa inzake gemeenschappelijke normen op het gebied van de rechtsstaat het best kunnen worden gepropageerd. Voor de bevordering van normen op het gebied van de rechtsstaat zou ook kunnen worden gedacht aan "peer review", zoals sommige lidstaten specifiek voorstellen.

Mogelijke vragen om verder over na te denken

- Hoe kan de EU de bestaande wettelijke voorschriften van de EU en de Europese normen op het gebied van de rechtsstaat beter propageren, met name op nationaal niveau?
- Hoe kan de EU de belangrijkste netwerken en het maatschappelijk middenveld, alsook de particuliere sector, het best aanmoedigen om grassrootsdiscussies te voeren over kwesties inzake de rechtsstaat, met inbegrip van de economische dimensie ervan, en de normen bevorderen die de grondslag vormen voor de rechtsstaat?
- Kunnen de lidstaten meer doen om de discussie over de rechtsstaat op nationaal niveau te bevorderen, onder meer door middel van debatten in nationale parlementen, professionele fora en bewustmakingsactiviteiten voor het grote publiek?
- Hoe moeten de EU en haar lidstaten de coördinatie versterken met de werkzaamheden van de Raad van Europa en andere internationale organisaties die de rechtsstaat handhaven, onder meer in de vorm van ondersteuning van de werkzaamheden van de Raad van Europa en met betrekking tot de evaluaties en aanbevelingen van de Raad van

[39] Voorstel voor een verordening tot vaststelling van het programma Creatief Europa (2021-2027) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1295/2013 (COM(2018)366 final, 30.5.2018); Voorstel voor een verordening tot vaststelling van het programma Rechten en waarden (COM(2018) 383 final, 30.5.2018); Voorstel voor een verordening tot vaststelling van het programma Justitie (COM(2018) 384 final, 30.5.2018). Het nieuwe programma Creatief Europa zal ook acties ondersteunen die gericht zijn op de versterking van de Europese nieuwsmediasector, journalistieke vrijheid, diversiteit en pluralisme van journalistieke inhoud, alsook acties die zijn gericht op een kritische benadering van media-inhoud via mediageletterdheid.

Europa?

- Hoe kan de EU voortbouwen op de werkzaamheden van de Raad van Europa en een gemeenschappelijke EU-aanpak bevorderen? Kan “peer review” tussen de lidstaten hierbij helpen?
- Hoe kunnen de bestaande maatregelen van het Europees Parlement en de Raad worden verbeterd en verder worden ontwikkeld? Kan de betrokkenheid van fracties en nationale parlementen worden vergroot?

Voorkomen: samenwerking en ondersteuning ter versterking van de rechtsstaat op nationaal niveau

De verantwoordelijkheid om de eerbiediging van de rechtsstaat op nationaal niveau te waarborgen, ligt in de allereerste plaats bij de lidstaten. De Unie kan echter belangrijke steun verlenen aan de lidstaten om een langetermijnaanpak tot stand te brengen die ertoe bijdraagt dat nationale controlemechanismen de uitdaging aankunnen — en dat de EU zich uiteindelijk niet in een situatie hoeft te bevinden waarin zij een rechtsstaatcrisis in een lidstaat moet aanpakken. Dit betekent dat de veerkracht van essentiële systemen en instellingen moet worden vergroot zodat deze klaar zijn voor tijden van politieke spanningen.

Een beter begrip van de ontwikkelingen in de lidstaten zou helpen om deze steun gericht te verlenen en in een vroeg stadium risico’s voor de rechtsstaat vast te stellen. Tot de relevante gebieden zouden nationale controlemechanismen, onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, kwaliteit van het openbaar bestuur, corruptiebestrijdingsbeleid, transparantie van het wetgevingsproces en betere wetgeving kunnen worden gerekend. Een dergelijke verzameling van informatie zou een algemeen kader kunnen bieden voor regelmatige samenwerking en dialoog met de lidstaten en om het Europees Parlement en de Raad van actuele informatie te voorzien. Het zou weliswaar moeten gelden voor alle lidstaten, maar zou ook meer intensiteit kunnen hebben in lidstaten waar zwakke punten of bijzondere risico’s zijn vastgesteld. Ten slotte zou een evenwicht moeten worden gevonden tussen de noodzaak om voldoende inzicht te verwerven in de specifieke nationale omstandigheden en de noodzaak om rekening te houden met financiële en personele middelen. Het doel van een dergelijke exercitie zou erin bestaan een steviger basis te leggen voor een vroegtijdige dialoog over politieke initiatieven met gevolgen voor de rechtsstaat. Er moet worden nagedacht over de vraag of het gebruik van bestaande instrumenten, waaronder het Europees semester en het EU-scorebord voor justitie, verder kan worden ontwikkeld om problemen op het gebied van de rechtsstaat beter aan te pakken.

Een andere aanvullende optie zou erin bestaan de samenwerking en de praktische ondersteuning te verdiepen, met het oog op zo groot mogelijke constructieve bijdrage van de Unie om problemen in een vroeg stadium op te lossen en bij te dragen tot het vinden van duurzame oplossingen in het kader van lopende hervormingsprocessen. Dit kan op verzoek van de lidstaten gebeuren en kan gepaard gaan met passende actieplannen. Het Europees Parlement en de Raad zouden kunnen worden betrokken bij de vaststelling en bevordering van dergelijke initiatieven. Dit kan ook specifieke aandacht inhouden voor de tenuitvoerlegging van EU-wetgeving met een rechtsstatelijke dimensie. Ook in het kader van het steunprogramma voor structurele hervormingen zou technische bijstand aan de lidstaten kunnen worden verleend.

Mogelijke vragen om verder over na te denken

- Hoe kan de EU haar capaciteit vergroten om een diepere en vergelijkende kennisbasis op te bouwen over de situatie op het gebied van de rechtstaat in de lidstaten, om de dialoog productiever te maken en om potentiële problemen in een vroeg stadium te onderkennen? Hoe kunnen bestaande instrumenten verder worden ontwikkeld om de situatie op het gebied van de rechtstaat te beoordelen?
- Hoe zou de uitwisseling tussen de Commissie en de lidstaten op het gebied van problemen met de rechtsstaat het meest productief kunnen worden georganiseerd?
- Hoe kunnen deskundigheid en steun van de EU op de meest doeltreffende wijze aan de lidstaten worden verstrekt?
- Kan aan preventieve maatregelen meer gewicht worden gegeven via een meer interinstitutionele aanpak?

Respons: handhaving op Unieniveau als nationale mechanismen falen

Problemen op het gebied van de rechtsstaat die gevolgen hebben voor de toepassing van het recht van de Unie worden in toenemende mate door het Europees Hof van Justitie onderzocht door middel van inbreukprocedures en prejudiciële beslissingen. De Commissie zal verder voortbouwen op de recente jurisprudentie van het Hof, bijvoorbeeld met betrekking tot de onafhankelijkheid van nationale rechtbanken en de doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Unie. Meer in het algemeen draagt de doeltreffendheid van de handhaving van het Unierecht door onafhankelijke autoriteiten en nationale rechterlijke instanties ook bij tot de versterking van de rechtsstaat in de lidstaten. Daarom zal de Commissie, indien nodig, ervoor blijven zorgen dat het recht van de Unie correct wordt toegepast en gehandhaafd door middel van inbreukprocedures die samenhangen op het gebied van de rechtsstaat.

Wanneer nationale waarborgen op het gebied van de rechtsstaat ontoereikend lijken om de bedreigingen voor de rechtsstaat in een lidstaat aan te pakken, is het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de EU-instellingen en de lidstaten om maatregelen te nemen om de situatie te verhelpen. Naast de gemeenschappelijke verplichting om de waarden van de EU te verdedigen, is er een gemeenschappelijk belang bij het aanpakken van problemen als bedreigingen voor de constitutionele hoven of de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, voordat zij de tenuitvoerlegging van EU-wetgeving, -beleid of -financiering in het gedrang kunnen brengen. Deze maatregelen kunnen variëren naargelang van de omstandigheden — zoals het bestaan van een inbreuk — of om evenredigheid te garanderen. Op specifieke beleidsterreinen kunnen andere benaderingen passend zijn, zoals het voorstel van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de EU tegen het risico van tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat.

Het kader voor de rechtsstaat werd in 2014 door de Commissie vastgesteld om te kunnen reageren wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn van systemische risico's voor de rechtsstaat in een lidstaat, die een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van de rechtsstaat zouden kunnen opleveren, hetgeen zou leiden tot het in gang zetten van artikel 7 VEU. Het kader is tot dusver in één geval toegepast en heeft als tussenmaatregel gediend. Het heeft bijgedragen aan de totstandkoming van een dialoog, gedetailleerd feitenonderzoek, analyses en aanbevelingen, en een kennisbasis die bij verder optreden van de Unie nuttig is

gebleken. Niettemin zou kunnen worden onderzocht of een aantal verfijningen wenselijk is. Zo zouden het vroegtijdig informeren van, en de ondersteuning door de Raad en het Europees Parlement in het proces kunnen worden geïntensiveerd. Een andere mogelijkheid is de dialoog en de aanbevelingen te ondersteunen met specifieke actieplannen en technische ondersteuning om de situatie binnen een bepaalde termijn te verhelpen, of om de duur van de dialoogfase duidelijker te bepalen.

Dergelijke wijzigingen moeten als doel blijven hebben oplossingen te vinden voor crisissituaties en passende oplossingen in kaart te brengen. Dergelijke wijzigingen moeten gericht blijven op het vinden van oplossingen voor crisissituaties en het in kaart brengen van passende oplossingen. Dit vereist een doeltreffende dialoog en doeltreffende communicatiekanalen. Er kan echter ook worden overwogen om zwaardere gevolgen te verbinden aan een weigering van een lidstaat om de situatie te verhelpen. Dit kan ook voortvloeien uit een vergroot bewustzijn van de reële gevolgen voor de werking van de Unie van hardnekkige tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten, welke reeds zijn erkend in het voorstel om de financiële belangen van de EU te beschermen in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat.

Mogelijke vragen om verder over na te denken

- Hoe kan de relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie doeltreffend worden verspreid en het potentieel ervan volledig worden benut?
- Hoe kunnen de Commissie, het Europees Parlement en de Raad hun activiteiten doeltreffender coördineren en zorgen voor een tijdige en passende reactie in geval van een crisis van de rechtsstaat in een lidstaat?
- Op welke manier kan het kader voor de rechtsstaat verder worden versterkt? Moet er in dat verband sprake zijn van meer interactie met andere instellingen en internationale partners (bv. Raad van Europa/Commissie van Venetië, Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa/Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten)?
- Zijn er andere gebieden, naast de financiële belangen van de EU, waar de EU specifieke mechanismen moet ontwikkelen (met inbegrip van voorwaarden in verband met het rechtsstaat) om specifieke risico's voor de uitvoering van EU-recht of -beleid te voorkomen of te verhelpen?

VI. CONCLUSIE

De Commissie verzoekt het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad en de lidstaten, evenals de relevante belanghebbenden, met inbegrip van justitiële netwerken en het maatschappelijk middenveld, om na te denken over de kwesties en vragen die in deze mededeling aan bod zijn gekomen. De gestelde vragen hebben betrekking op een aantal gebieden waarop verbeteringen kunnen worden overwogen.

Een dergelijke denkoefening zou op zich bijdragen tot de handhaving van de rechtsstaat door het debat te stimuleren en ervoor te zorgen dat deze kwestie onder de aandacht blijft. De Commissie is van mening dat een sterkere handhaving van de rechtsstaat een essentiële bijdrage kan leveren aan de toekomst van de Unie. Dit zou meer duidelijkheid en samenhang meebrengen, ervoor helpen zorgen dat alle lidstaten gelijk worden behandeld en de

gemeenschappelijke belangen van iedereen beschermen door de doeltreffende toepassing van het EU-recht in alle lidstaten.

De Commissie zal in juni 2019 op deze kwestie terugkomen met haar eigen conclusies en voorstellen. Deze zullen zijn gebaseerd op het lopende debat tussen de instellingen en de samenleving in brede zin en op de zich ontwikkelende jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie, en zullen erop gericht zijn een aanpak voor te stellen om de rechtsstaat in de Unie te versterken, in het kader van de huidige Verdragen.